

ISSN: 2221-4135



Revista Andina de Estudios Políticos

<http://www.iepa.org.pe/raep>

Ortiz Flores, Leonardo Oliver. (2017). La construcción de hegemonía en torno al sentido de desempeño en la carrera magisterial en Perú: reflexiones sobre sus implicaciones laborales y sindicales. *Revista Andina de Estudios Políticos* 8(1), pp. 60-84.

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA

www.iepa.org.pe

Todos los Derechos Reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicada bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

**LA CONSTRUCCIÓN DE HEGEMONÍA EN TORNO AL SENTIDO DE
DESEMPEÑO EN LA CARRERA MAGISTERIAL EN PERÚ:
REFLEXIONES SOBRE SUS IMPLICACIONES LABORALES Y
SINDICALES**

*HEGEMONY CONSTRUCTION TOWARDS THE SENSE OF PERFORMANCE
IN PERU'S TEACHING CAREER: REFLECTIONS ON ITS LABOUR AND
TRADE-UNION IMPLICATIONS*

Leonardo Oliver Ortiz Flores
Universidad Nacional Autónoma de México
oliver.ortiz@comunidad.unam.mx

Recibido: 06.06.2018/ *Aceptado:* 15.09.2018

Resumen

En el marco de la implementación de la Ley de Reforma Magisterial en el Perú se presenta el proceso de construcción de hegemonía que la narrativa de desempeño asociada a la regulación laboral, en particular la permanencia, ha experimentado como criterio de profesionalización. Se destaca el proceso de dislocación que el desempeño tuvo como parámetro para la dignificación profesional, al virar de la mejora continua y el reconocimiento social al prestigio individual y el aumento de poder adquisitivo, en un ambiente de competencia entre pares. A través de los testimonios de informantes clave se advierten algunos efectos contraproducentes que genera una política de desempeño basada en la regulación de la permanencia desde una lógica de rendición de cuentas, tales como la simulación y el credencialismo, y la legitimación de un estatuto laboral que prescinde de la incorporación a la carrera pública magisterial en función del mérito individual. Asimismo se presentan algunos retos de representación para el sindicato en función de la institucionalización de la política individualizada de remuneraciones. Finalmente, se argumenta que ciertos elementos presentes en la narrativa de dignificación profesional pueden llegar a dislocar el sentido de desempeño asociado a la rendición de cuentas y la regulación laboral.

Palabras clave: narrativas, hegemonía, desempeño, dignificación profesional, evaluación

Abstract

Framed in the implementation of the Teachers' Reform Law in Peru, the following text discusses the process of hegemony construction that a performance narrative associated to labour regulation, particularly tenure, has experienced as a professionalization criterion. It highlights the process of dislocation which performance had as a parameter for professional dignification, by turning from continuous improvement and social acknowledgment to individual prestige and the increase of purchasing power, in a context of peer competition. Throughout the testimonies of key informants, some counterproductive effects derived from a performance policy based on tenure regulation from an accountability logic are pointed out. They include simulation and credentialism, and the legitimacy of a labour statute which dispenses incorporation to the teachers' public career, according to individual merit. Also, recent representation challenges for the teachers' trade union regarding the institutionalization of an individualized remuneration policy

are exposed. Finally, it argues that some elements existing in the professional dignification narrative are capable to dislocate the sense of performance associated to accountability and labour regulation.

Keywords: narratives, hegemony, performance, professional revindication, evaluation

Leonardo Ortiz Oliver Flores: Licenciado y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con énfasis en temas de educación y políticas públicas. Ha sido becario del programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPEAL) de la UNAM. Asimismo, se ha desempeñado en la iniciativa privada en el campo de la comunicación y estrategia política. Actualmente es consultor externo de la Oficina de la UNESCO en la Ciudad de México.

LA CONSTRUCCIÓN DE HEGEMONÍA EN TORNO AL SENTIDO DE DESEMPEÑO EN LA CARRERA MAGISTERIAL EN PERÚ: REFLEXIONES SOBRE SUS IMPLICACIONES LABORALES Y SINDICALES

Introducción

En este trabajo se presentan algunas reflexiones derivadas de la implementación de la Ley de Reforma Magisterial (LRM) vigente desde 2012 en el Perú. Principalmente, en torno a los efectos que tiene la evaluación del desempeño en el ámbito laboral y profesional y cómo esto repercute en la práctica entre pares docentes y en algunas lógicas de organización gremial. En primer lugar se presentan los objetivos, la metodología, de corte cualitativo, y el marco teórico, apegado al análisis de discurso, que sustentan a la investigación. Enseguida, se muestran los antecedentes que enmarcan a la política de evaluación de desempeño en la LRM así como las reflexiones derivadas del análisis de los efectos a nivel profesional y sindical que ha tenido la puesta en práctica de la evaluación como mecanismo regulador de la práctica docente. Finalmente, se presenta un balance del equilibrio de fuerzas entre los actores que se disputan la construcción de hegemonía en torno al desempeño como criterio de evaluación docente.

Objetivos

El objetivo general de esta investigación es dar cuenta de cómo a lo largo de las 3 principales reformas a la carrera docente en el Perú, la Ley del Profesorado, la Ley de Carrera Pública Magisterial y la Ley de Reforma Magisterial, el sentido del desempeño como criterio para la evaluación docente ha sido objeto de una disputa hegemónica que se ha orientado hacia un enfoque de regulación laboral que subordina la mejora de la práctica y que ha reconfigurado el sentido de dignificación de la docencia. El objetivo específico es mostrar las implicaciones laborales que conlleva la asimilación del sentido de desempeño como mecanismo para la evaluación que condiciona la permanencia de los docentes en el cargo. Este proceso se ilustra con los testimonios de informantes clave y con algunos fenómenos a nivel de organización gremial y de orden laboral derivados de los concursos de evaluación en el marco de la implementación de la Ley de Reforma Magisterial. A partir de estos procesos se busca dar cuenta de cómo la construcción hegemónica de la narrativa sobre desempeño como criterio de regulación laboral ha generado un ambiente de competencia entre pares y de cómo se ha legitimado la contratación precaria al margen de la carrera pública magisterial.

Metodología y marco teórico

Esta investigación se realizó a través de una revisión biblio-hemerográfica que se complementa con dos entrevistas semi-estructuradas realizadas a dos especialistas en materia educativa (el director del Instituto de Pedagogía Popular, Sigfredo Chiroque, y la académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú, PUCP, la Dra. Yolanda Rodríguez) y con un grupo focal integrado por 18 maestros provenientes de 11 regiones del Perú becados en el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) cursando la Maestría en Educación con mención en Currículum en la PUCP entre septiembre y diciembre de 2015, en el marco de la estancia de investigación realizada en dicha universidad. Estos testimonios fueron sistematizados y codificados. El marco teórico que orienta la investigación es el análisis de discurso, que de acuerdo con la elaboración teórica de Laclau y Mouffe (1985), integra los enunciados y las prácticas sociales, es decir, lo lingüístico y lo extralingüístico, respectivamente, dentro de un “campo de discursividad”. Este campo marca el carácter inestable y precario de la fijación de sentido de los significantes en función de la dinámica entre los actores sociales. Estas dinámicas sociales se traducen en interacciones y negociaciones, que se dan a través de “estrategias discursivas”. Dichas estrategias quedan plasmadas en las narrativas que los actores sociales construyen. De acuerdo con Reguillo (2000) la narrativa es: “el ‘relato’ mediante el cual los actores articulan instituciones, valores, creencias, objetos, en un tiempo y en un espacio, a través de códigos y de soportes materiales” (p.10). Estas narrativas entran en disputa por fijar el significado que otorga sentido a determinado significante. Por lo tanto, entre ellas se entablan relaciones de antagonismo (Torffing 1994). Al lograr una de ellas una fijación de sentido, por precaria e inestable que sea, está en condiciones de construir hegemonía. Como Laclau (2007) lo ha ejemplificado, la disputa en torno a hegemonizar el sentido de un significante, como por ejemplo, la democracia, se ve atravesada por luchas políticas, que se traducen en narrativas, las cuales buscan imponerse una sobre la otra dentro del campo de discursividad. No obstante, es la condición de antagonismo que relaciona a estas prácticas lo que posibilita que haya un margen de dislocación para el surgimiento de una nueva configuración hegemónica del sentido (Biglieri y Perelló 2011). A partir de este planteamiento teórico se busca dar cuenta de cómo el desempeño como significante que condensa una serie de parámetros para valorar la docencia se ha visto sujeto a la construcción de una narrativa hegemónica que la sostiene como un criterio laboral y regulatorio, dejando en segundo plano la mejora continua y generando algunas implicaciones laborales como la simulación y la competencia entre pares, además de que se ha reconfigurado el sentido de dignificación hacia un horizonte aspiracionista.

Antecedentes: las narrativas en torno al desempeño como criterio de profesionalización docente en la política educativa del Perú.

La trayectoria de la legislación al magisterio en el Perú muestra la disputa por colocar como eje de la profesión docente y su consecuente prestigio y dignificación a su propio desempeño más que a criterios clientelistas. De acuerdo con Murrugarra (2012) uno de los hitos que impulsaron el reconocimiento al desempeño profesional del docente como base del mérito, fue la consolidación de instituciones laicas formadoras de docentes a partir de la década de 1950, con las facultades de educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y de la PUCP, y con la fundación de la Escuela Normal Superior Enrique Guzmán y Valle "La Cantuta", todas en Lima.

Por su parte, la Ley 15215 del Escalafón Magisterial sancionada el 13 de noviembre de 1964 sentó las bases para una política de evaluación docente basada en el desempeño. En su artículo 26 estableció la evaluación de las aptitudes del docente: "La evaluación de los docentes en servicio tiene como finalidad la apreciación justa de su grado de preparación y de sus méritos y deméritos, así como de sus aptitudes demostradas en el ejercicio de la actividad magisterial". Según Murrugarra (2012), esta ley fue imprescindible para desmontar el clientelismo dentro de una estructura colonialista, como mecanismo que determinaba el ulterior desarrollo de la carrera de un docente. En la Ley del Profesorado 24029 del 14 de diciembre de 1984 se añadió a la evaluación un carácter permanente e integral, y, además, estableció como parámetros de desempeño: la eficiencia en el servicio, la asistencia y puntualidad y participación en el trabajo comunal, el cual se valoraría a través del reporte de un supervisor. Ambos lineamientos sobre la evaluación docente se dieron con los dos gobiernos de Fernando Belaúnde (Chiroque 2006).

Con la Ley del Profesorado, el ingreso al primer escalafón de la carrera magisterial era automático y la promoción se decidía por los años de servicio, cinco como mínimo. Este proceso era gestionado por las Direcciones Regionales de Educación en las provincias (Rodríguez 2013). La modernización educativa impulsada durante el régimen de Alberto Fujimori (1990-1995; 1995-2000) colocó como elemento clave la capacitación bajo un eje de calidad a través del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) cuyo objetivo sería hacer del docente el facilitador del aprendizaje, en función de las metas del Nuevo Enfoque Pedagógico. Sin embargo, de acuerdo con Cuenca (2015b), fue durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011) que las políticas orientadas a la regulación del docente tuvieron un auge inusitado.

Luego del buen recibimiento que tuvieron las evaluaciones a alumnos de primaria a cargo de la Unidad de Medición de la Calidad UMC, cuyo objetivo sería tomar decisiones y generar políticas basadas en información sistemática proporcionada por las evaluaciones estandarizadas, se procedió a impulsar un vasto programa de evaluaciones al docente. A partir de las evaluaciones, que ofrecerían líneas de base sobre el desempeño de los profesores se reformuló la política para

la capacitación con la creación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP). Junto con un mayor rigor en los criterios de egreso de los perfiles docentes se cultivó el discurso de la meritocracia que, no obstante, generó un clima de animadversión hacia el docente como el responsable del deterioro educativo (Cuenca 2015a).

El peso de la meritocracia como criterio del desempeño profesional tiene un punto de partida en la Comisión liderada por José Rivero en 2002 a instancias del entonces secretario de educación Nicolás Lynch. Rivero proponía crear un sistema de escalafón como incentivo para acceder a los ascensos y un sistema de evaluación que fuera integral y transparente y que permitiera detectar las fallas en el desempeño. La necesidad de instalar estas medidas se debía a que el ascenso por antigüedad resultaba insuficiente para determinar la idoneidad del docente en el cargo: “Los maestros aceptan ser profesionales con la principal responsabilidad de lograr aprendizajes significativos en los niños, jóvenes o adultos a su cargo. Para ello *“debiera darse mayor importancia a la calidad profesional que a la antigüedad en el puesto. La estabilidad laboral debiera estar vinculada a la idoneidad profesional* en un marco de exigencia de derechos asumiendo responsabilidades” (Rivero 2003, 11).

Esta propuesta no era aislada sino que se enmarcaba en los acuerdos de la 45ª Conferencia Internacional de Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, de 1996 que llamaba a fortalecer el profesionalismo docente por medio de sistemas de evaluación adecuados en pos de su mejora social y material (UNESCO 1996). Este planteamiento fue retomado en el 2004 con la Comisión liderada por Hugo Díaz en donde el sentido de la profesionalización docente se apegaba a la vía meritocrática. Esta fue la base para la posterior Ley de Carrera Pública Magisterial (LCPM) aprobada por el Congreso en 2007 en medio de una huelga del Sindicato Unitario de los Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP). Esta ley recibió un bajo consenso por parte de los profesores pues entre 2007 y 2011 el número de docentes que decidieron adscribirse a la LCPM bajó de 11,220 a 8,148. Lo mismo sucedió con el ingreso al PRONAFCAP, que bajó de 17,940 en 2007 a 6,075 en 2011 (Cuenca 2015b).

La LCPM estableció las características consideradas esenciales para la evaluación: estudios de actualización, capacitación y perfeccionamiento, diplomados y títulos de posgrado, acreditación de las competencias necesarias para su desempeño, compromiso ético y calidad en el desempeño. En su artículo 29, la LCPM reglamentó la permanencia sujeta a dos intentos de evaluación, tras los cuales se tenía derecho a una capacitación. En caso de no superar el tercer intento el docente se debía retirar del cargo. De acuerdo con Rodríguez la aprobación de la LCPM fue un hito para la historia del sindicato magisterial pues marcó un alto en sus consecutivas conquistas laborales asentadas hasta la ley de 1984 (Rodríguez 2013). Por otro lado, si bien la LCPM recibió fuertes críticas, éstas se dirigieron al proceso de implementación en sí, más no a su fin: validar el estatuto

del docente a través de mecanismos de evaluación y supervisión, pues había consenso en asociar el ascenso en la carrera con estímulos salariales (Tovar 2007).

Aunque dicho objetivo no estuvo exento de convertirse en un simulacro de competitividad, cuando las pruebas estuvieron disponibles en el mercado negro, su principal propósito ganó consenso: otorgarle validez al estatuto del docente a través de la evaluación de su práctica. Además, legitimó un nuevo estatuto que Rodríguez remite a Caste

l: la vulnerabilidad de los integrados dentro de la sociedad, en tanto que el derecho a la remuneración y a las prestaciones están condicionadas a comprobar que se es acreedor a ellas mediante la evaluación (Castel 1997, 2014; Rodríguez 2013). A su vez, Murrugarra (2012) considera que con esas evaluaciones se trasladó una lógica burocrática y memorística, que obstaculiza el verdadero ejercicio del mérito, basado en "la conciencia ética, las competencias profesionales y las necesidades familiares de los maestros". En cambio, lo que dicha legislación sí impulsó, dice, fue una lógica de miedo a perder el trabajo con las sanciones que implicaban reprobar el examen.

Hasta aquí se puede observar cómo las narrativas en torno al desempeño tuvieron como punto de partida la dignificación como un medio para la emancipación de criterios clientelistas. La profesionalización mediante los institutos de nivel superior y la reglamentación de la carrera docente cumplieron en parte con ese objetivo, ya que el desempeño se subordinó a la antigüedad. A partir de este proceso se abrió un momento de dislocación que permitió la emergencia de una narrativa en donde el desempeño se asoció a la meritocracia, en términos individuales, y a la responsabilidad del docente del deterioro educativo, en términos colectivos. Esta narrativa fue ganando consenso y legitimó al desempeño como un criterio determinante de la idoneidad, y en última instancia, de la permanencia.

En ese sentido, Murrugarra considera que la propuesta de mérito basada en una lógica memorística y libresca que se promovió a partir de la LCPM resultó funcional a una lógica restrictiva tanto del impulso al desarrollo laboral docente como de la inversión en capital humano. En consecuencia, el autor señala que los exámenes memorísticos le permiten al Ministerio de Educación que elabora las pruebas determinar su grado de dificultad, acotado a un determinado perfil de concursante, para restringir las plazas que el propio Ministerio decide poner a concurso en función de las plazas que el Ministerio de Economía y Finanzas determina financiar. Por otro lado, considera que una evaluación del desempeño que se basara en el trabajo de los docentes con sus estudiantes en las aulas le quitaría al Estado el poder de decisión de las plazas que se ponen a concurso (Murrugarra 2012).

Por su parte, la Ley de Reforma Magisterial sancionada en noviembre de 2012 en su artículo 24 especifica la finalidad de la evaluación de desempeño: "comprobar el grado de

desarrollo de las competencias y desempeños profesionales del profesor en el aula, en la institución educativa y en la comunidad”. Como parte de los parámetros de desempeño se incluye la evaluación del progreso de los alumnos. Esta evaluación está a cargo de un comité en el que participan 3 funcionarios: el director escolar, que lo preside, el coordinador académico y un profesor del mismo nivel educativo y de al menos una escala magisterial superior. Además, de acuerdo al artículo 23 el docente se debe someter máximo cada tres años a la evaluación de desempeño para determinar su permanencia. Si en su primer intento no logra acreditar su evaluación tiene derecho a dos intentos más, entre los cuales no debe transcurrir más de un año. Si al cabo de los tres intentos no logra una evaluación satisfactoria deberá ser retirado de la carrera pública magisterial.

Como se observa, el sentido del desempeño como criterio para evaluar la docencia ha mantenido un significado asociado a la eficiencia en el servicio dentro del aula y con la comunidad desde su aparición en la Ley del Escalafón Magisterial hasta la Ley de Reforma Magisterial. También se ha cuantificado a través de una serie de conocimientos y aptitudes que son evaluados por un agente externo. Sin embargo, dentro de su narrativa ha experimentado una ruptura y una fijación de sentido en torno a la regulación laboral que se ha constituido como hegemónica. Ya que se sitúa como parámetro para determinar, ya no la mejora constante, sino la misma permanencia frente al cargo. Son dos principales factores los que han contribuido a esta fijación de sentido: la inoperancia que tuvo como parámetro de evaluación en la Ley del Profesorado y una lógica de rendición de cuentas de los servidores públicos basada en el mérito.

Con respecto al primer factor, Murrugarra señala que, en la elaboración de la Ley del Profesorado de 1984, en la que participó el SUTEP, el campo de evaluación de desempeño, que como se vio anteriormente se le conocía como “eficiencia en el servicio”, fue minimizado y su contenido vaciado del sentido de lograr aprendizajes en los alumnos. De un total de 200 puntos considerados para la promoción, 100 se consideraron para antecedentes profesionales, 40 para méritos y 60 se destinaron para el desempeño. Al desglosar este campo, se observa que 15 puntos se definieron para puntualidad y otros 15 para trabajo comunal. Los 30 restantes se definieron como criterio de eficiencia, aunque no se ligó al logro de aprendizajes en los alumnos. A esto contribuyó el peso que tenía la antigüedad como criterio de promoción (Murrugarra 2012).

En relación al segundo aspecto, Rodríguez observa la influencia que tuvo el Banco Mundial a través de una serie de programas conocidos como “Rendición de Cuentas para la Reforma Social de Perú”, RECURSO. Este programa se puso en marcha a través de la firma en 2005 de un acuerdo de análisis y consultoría con el objetivo de fortalecer la calidad en los servicios públicos. De esta asesoría surgió en 2006 el documento *Un nuevo contrato social para Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* En él se alertó sobre una práctica deficiente en los empleados del sector público, derivada de un contexto previo de pauperización y bajo

financiamiento a los sectores productivos. Como consecuencia se llegó a lo que llamaron "equilibrio de bajo nivel", es decir, el Estado no podía monitorear el desempeño de sus empleados y el público usuario carecía de mecanismos para exigir un servicio de calidad (Rodríguez 2013).

En el caso de los docentes, el análisis concluyó que se veían en un déficit de profesionalización, con su tiempo laboral absorbido más por aspectos burocráticos que por la misma enseñanza en el aula, lo cual traía como consecuencia bajos rendimientos. Este desequilibrio generaba a su vez una masa inorgánica de docentes, fácilmente manipulables por el sindicato, cuando lo que se necesitaba era una meritocracia profesional. La clave para revertir este proceso radicaba en empoderar al público usuario para exigir un servicio de calidad. Para ello era necesario sujetar al servidor público a un régimen laboral más riguroso y mediado por el mérito. Se requería crear un sistema de monitoreo para las diversas fases que atraviesa el trabajo docente: reclutamiento, selección, evaluación del desempeño y la propia permanencia.

“En este momento, en lugar de incrementos salariales, habría que darle prioridad a un control de calidad mucho más riguroso al ingreso (una selección por medio de una competencia basada en capacidades y conocimientos, esto es, una selección y capacitación con base en estándares) y una mejor selección de la carrera, incluyendo medidas para estimular a los docentes poco efectivos a que dejen la profesión” (Crouch 2006, 188).

Llama la atención que a partir de esta política se busque estimular a los “docentes poco efectivos” no a mejorar, sino para dejar la profesión. Esto se pensó como una medida para alentar la rotación de personal bajo el supuesto de que los maestros de nuevo ingreso estarían en mejores condiciones de cumplir con los estándares de conocimiento:

“Una herramienta importante de la rendición de cuentas será animar a los docentes menos motivados y menos capaces a que dejen la profesión (o incluso encontrar formas de despedirlos). Esto incrementaría la tasa de rotación y permitiría el ingreso de nuevos docentes al sistema, y la calidad de la profesión mejorará con mayor rapidez si estos últimos cumplen con los estándares de conocimiento” (Crouch 2006, 137).

De lo anterior se concluye que el desplazamiento en el sentido del desempeño hacia la determinación de la permanencia ha obedecido a la influencia preponderante que la lógica de la política de rendición de cuentas ha tenido en la regulación de los servicios públicos como la educación. Una efectiva rendición de cuentas demanda ejecutar evaluaciones periódicas, lo que implica someter a prueba la permanencia de los docentes como responsables de lograr aprendizajes en los alumnos. Si bien los criterios de desempeño asociados a un desarrollo eficaz del docente en el aula y con la comunidad como parámetros verificables por un agente externo mantienen un énfasis en la mejora, ésta se ha acotado. En el artículo 23 de la Ley de Reforma Magisterial se señala que al no aprobar la evaluación de desempeño el docente en cuestión tiene

derecho a una capacitación para fortalecer sus capacidades pedagógicas. Sin embargo, esta evaluación para la mejora está limitada a tres intentos, que son los que determinan la permanencia. En última instancia, la dignificación de la profesión a partir del desempeño ha experimentado una reconfiguración, pues el mantenerse exitoso a través de las distintas pruebas es lo que da un carácter de dignificación, ya que lo contrario acarrea ignominia, al hacerse acreedor a la sanción de expulsión de la carrera, lo que resulta de no ser idóneo. A continuación, interesa destacar algunas de las implicaciones laborales y sindicales que ha tenido esta reconfiguración hegemónica en el sentido del desempeño asociado a la permanencia.

Discusión de resultados. La narrativa hegemónica de ascenso a través del mérito individual: reconfiguración de la dignificación y simulación en el desempeño.

Entre 2007 y 2009 a través de cinco concursos públicos se logró apenas incluir en la LCPM a 24,966 de los 95 mil docentes previstos, lo cual representaba al 10% de los maestros titulados y nombrados. Además, este 10% recibía un trato preferencial al tener acceso a las 5 escalas de remuneración de la LCPM. Mientras tanto, los 200 mil docentes que permanecían en la Ley del Profesorado eran ignorados de facto ya que sus remuneraciones se congelaron a un plazo de 6 años, como medida para presionarlos a cambiarse a la nueva ley (MINEDU 2014a). Este fue uno de los principales retos en materia de legislación magisterial a los que debería responder el gobierno de Ollanta Humala del Partido Nacionalista recién llegado al poder en 2011: el clima de división al interior del magisterio que implicaba la coexistencia de dos regímenes a los que se adscribía el gremio docente.

La Ley de Reforma Magisterial (LRM) se planteó como una solución que permitiría unificar al magisterio, sentando bases comunes de derechos y obligaciones, con igual acceso a oportunidades de desarrollo, mediante un esquema único de remuneraciones proyectado en 8 escalas, partiendo de una base común: la Remuneración Íntegra Mensual. Se recuperaba la política de evaluaciones públicas y transparentes para que, a través del mérito, cada docente pudiera acceder a estímulos e incentivos en función de su desempeño, sentando así las bases de una carrera equitativa para todos los docentes. El documento introductor de la Ley de Reforma Magisterial lo planteó así:

“El Estado no podía seguir implementando tratos diferenciados para docentes a su servicio que por función realizan tareas similares en las instituciones educativas públicas del Perú. Por el contrario, le corresponde al Estado establecer normas comunes que integren a los docentes, que establezcan las mismas exigencias, derechos y las mismas oportunidades de desarrollo profesional para todos, sin excepción” (MINEDU 2014a).

Tal es el discurso con el que se presentó la Ley de Reforma Magisterial: un compromiso ético-político del Estado con los maestros para proporcionar un marco común de desarrollo e

incentivos. Esta legislación también se asumió como la culminación de un proceso iniciado desde 2001, con la vuelta a la democracia, en la búsqueda de consolidar una carrera docente rigurosa, como señala el documento:

La necesidad de elaborar una nueva ley de carrera pública fue ganando consenso entre las principales fuerzas políticas del país desde el año 2001... El mismo proyecto fue retomado por el gobierno del presidente Alan García y presentado con algunas modificaciones, logrando su aprobación en la Comisión Permanente del Parlamento, con el nombre de Ley 29062 "Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial". La Ley 29062 dispuso que en tanto no se incorporen a ella, los profesores nombrados en actividad continuarán en la Ley del Profesorado durante un tiempo indeterminado. Es decir, dos leyes diferentes amparaban al profesorado... a los cerca de 200 mil docentes de la Ley del Profesorado se les congeló sus remuneraciones durante seis años, agravando las condiciones de vida de estos profesores y generando el amplio descontento... [En respuesta] se ha promulgado la Ley de Reforma Magisterial que incorpora en su texto planteamientos de la LCPM y de la Ley del Profesorado, buscando mejorarlos (MINEDU 2014a).

El impulso de sancionar la LRM se debatió en medio de una tensa correlación de fuerzas, en donde las bancadas aprista y fujimorista optaban por mantener vigente a la LCPM con algunas reformas menores. A lo mucho se aprobarían aumentos para los docentes de la Ley del Profesorado, pero manteniendo como condicionante la evaluación para transferirse a la LCPM. Esta opción implicaba que se perpetuaría la división entre los docentes adscritos a cada ley. El interés del gobierno en turno por impulsar la LRM se fundó en cerrar esa división e integrar a todos los docentes a un mismo régimen. A los docentes de la Ley del Profesorado que estaban en las escalas I a la III de esa ley se les reubicó en la I escala de la LRM. A los que provenían de las escalas IV y V se les transfirió a la II escala de la LRM. Esto era necesario según el ex director de Trayectoria y Bienestar Docente, Manuel Paiba, pues había diferentes desempeños de los docentes según el régimen al que pertenecían y según la escala correspondiente en la que se encontraban.

No obstante, esta transferencia de todos los docentes a la nueva ley guardaba una paradoja, pues se estaría trasplantando la misma estratificación existente entre los maestros de la LCPM y de la Ley del Profesorado. Para superar esta brecha se plantearon dos concursos excepcionales de reubicación desde un criterio de equidad. Este criterio se pudo observar en el argumento de Paiba: "No puede ser una carrera en la que el 70% esté entre el primer y el segundo nivel, eso no tiene futuro" (Cuba 2012, 25). De ahí el carácter "excepcional" de estos concursos de reubicación, porque les permitiría a los transferidos de la Ley del Profesorado brincarse hasta 5 escalas. Luego de esto el ascenso sería conforme a las reglas de la Ley, escala por escala y en función del tiempo de permanencia en cada una y de la evaluación.

Un tema delicado era la percepción de degradación de los que provenían de la Ley del Profesorado, por lo que era importante plantear que se trataba de una homologación equiparable a las escalas de origen de cada docente, ya fuera de la ley de 1984 o la de 2007. A su vez, el Ministerio de Economía y Finanzas era reacio a una reubicación por medio de concursos extraordinarios porque en su percepción no era lógico darle un aumento a los docentes de la Ley del Profesorado, que no habían participado en las evaluaciones para incorporarse a la LCPM durante el tiempo que ésta estuvo vigente (Cuba 2012). Sin embargo, el criterio de equidad que aspiraba a romper la división entre dos regímenes docentes logró imponerse ante la visión segregacionista del APRA y del fujimorismo y ante la visión eficientista del MEF.

Esto representó un triunfo para la visión democratizadora que intervino en la elaboración de la Ley de Reforma Magisterial. En el primer concurso de reubicación se convocó a 180 mil maestros que habían sido transferidos automáticamente entre las escalas I y II de LRM para que pudieran brincar hasta la III, IV, V o VI, tal como lo planificó el sector encabezado por Paiba. Se tomaron en cuenta tres áreas: conocimiento del estudiante, conocimiento de la disciplina o materia y conocimiento de la pedagogía necesaria para impartirla. Los años de servicio, siete (7) como mínimo, también contaron para aspirar a una mayor reubicación de escala: 15 años para ubicarse entre la III y la V y 20 para aspirar a la VI. Se indicó que la evaluación sería a través de "un novedoso mecanismo basado en la meritocracia" en vez de un puntaje mínimo (MINEDU 2014b). Dado que en estos concursos excepcionales también se consideraron los años de experiencia para participar, se puede decir que ésta fue una evaluación mixta.

El primer concurso excepcional de reubicación a las escalas III, IV, V, y VI fue el 28 de septiembre de 2014 y el segundo se realizó el 29 de marzo de 2015 (Andina 2015; La República 2014a, 2015a). Con estos dos concursos excepcionales se ascendió dentro de las escalas de la LRM a 55,000 docentes, de un total de 236,455 participantes (MINEDU, 2016a, 62). Sin embargo, estos resultados se situaron por debajo de las expectativas pues de los 55,000 que lograron ascender sólo 8,309 se ubicaron entre la V y la VI escala (MINEDU 2015a). Por lo tanto, de los docentes provenientes de la LRM el 96.5% terminó situándose entre la I y la IV escala y sólo el 3.5% entre la V y la VI. Este balance gris remite a los alcances de la política de equidad que el equipo de Paiba encabezó y que se logró imponer ante visiones segregacionistas y eficientistas.

El resultado final se acercó a la proyección del peor escenario que Paiba había vislumbrado, que una carrera en donde el 70% esté entre el primer y el segundo nivel no tiene futuro. Cabe preguntarse si la evaluación operó como mecanismo discriminador o si el estado de los docentes era tan precario que no lograron ascender a más escalas. Sin embargo, resulta notable que estos concursos lograron lo que la LCPM no pudo, que los docentes que por estrategia o principios habían rechazado concursar, ahora se veían forzados a evaluarse para ir ascendiendo de escala en el marco de la LRM, ya no sólo por necesidad sino también por razones aspiracionales

o por presión social. Es decir, comenzaba a operar el consenso de la narrativa hegemónica al sumar a su proyecto la sensibilidad docente.

Para conocer más de cerca las implicaciones de este proceso, como parte de esta investigación se realizó un grupo focal con 18 docentes becados por PRONABEC, quienes estaban cursando una maestría en ciencias de la educación en la PUCP. La mayoría de ellos provenía de la Ley del Profesorado. Mencionaron ocupar una posición privilegiada pues en promedio de sus regiones sólo 4 fueron becados para estudiar en alguna de las universidades en Lima a través de este programa. A nivel nacional se otorgaron en el ciclo correspondiente 1250 becas licencia con goce de sueldo y apoyos por 1700 soles (PRONABEC 2014).

Aquellos participantes del grupo focal que manifestaron tener convicciones sindicales desde las cuales interpretaban las evaluaciones como condicionamientos punitivos, se vieron presionados a hacerlas, a costa de sus convicciones, tanto por la presión social y familiar como por la necesidad de acceder a un incentivo. El hecho de no querer permanecer en las escalas más bajas fue una condición que los forzó a evaluarse, de ahí que sintieran que fueron incorporados a la LRM a la fuerza. Esta presión económica que terminó por desplazar las convicciones por las que se rechazaba la reforma y la evaluación se vio acentuada por una percepción en algunos docentes del grupo focal de que tuvieron que ceder a la presión social y económica para participar en los concursos:

Yo pertenecía al sindicato, yo tengo convicciones sindicales, entonces yo lo miraba de otra manera esas evaluaciones, realmente como castigos, si tú no lo has hecho entonces por lo tanto no vas a tener estas otras cosas, préstamos o hacer otras capacitaciones, *al final por una presión de la familia, en general de toda la sociedad, el último examen censal yo lo di [...] pero no por una convicción sino por una presión*, entonces yo considero que hay otros factores que hay que evaluar. (Docente del grupo focal realizado el 09/12/15, énfasis mío).

En cuanto a la reubicación, aunque hemos postulado que operó como un criterio de equidad para contener a las fuerzas políticas que se pronunciaban por mantener la división de estatutos, los participantes del grupo focal observaron algunas inequidades derivadas de la reubicación. Señalaron que en sus colegios estas disparidades están generando situaciones injustas, de acuerdo con los testimonios, en una secundaria de 139 profesores sólo uno está en la V escala mientras que el resto está por debajo de la III. Varios docentes compartieron testimonios de compañeras cuyas a quienes la reubicación les afectó seriamente pues no lograron ascender de manera significativa, están próximos a jubilarse y el trabajo que le dedicaron a la docencia no se vio compensado de manera correspondiente. Quienes estaban postergando su jubilación esperaban una ley que les favoreciera, pero la reubicación minó sus expectativas de retiro e incluso se produjeron conflictos entre compañeros porque se llegó al extremo de defender la plaza para evitar la transferencia a un distrito alejado de su domicilio. A quienes se han tenido que jubilar por

llegar a los 65 años incluso se les retira sin el mínimo reconocimiento social, dimensión altamente valorada entre los docentes, lo cual resulta lesivo de su dignidad:

“Otra colega de otra institución también del Zavaleta, que se jubila este año 2016 en junio, también, la misma situación, tanto trabajo de ser maestra, fortaleza, de dar tantas capacitaciones y su vida entera, postergó su familia por dar todo a lo que es el magisterio. El otro año en junio se jubila y entonces ‘la bajaron del segundo nivel al primero’, se queda con el primero y ya el otro año en junio está saliendo o sea ni siquiera tiene oportunidad, cuando prácticamente toda su vida se ha dado al magisterio de una manera auténtica, o sea, es un testimonio, esa es la incongruencia que se está dando” (Docente del grupo focal realizado el 09/12/15, énfasis mío).

Es decir, amplios sectores en el magisterio sí tuvieron una percepción de degradación con la reubicación inicial a la LRM. Incluso aquéllos que ya se encontraban en la LCPM y que fueron ascendidos automáticamente a un nivel superior al que ya estaban, se sienten de alguna manera perjudicados porque se pospuso su calendario de presentar evaluación para ascender de escala. Sin embargo, el malestar de estos docentes se relaciona más con el aliciente de querer seguir ascendiendo, no tanto de tener una remuneración y una escala correspondiente a sus años de trabajo como ocurre con mayor frecuencia entre los provenientes de la Ley del Profesorado y que tuvieron que presentar exámenes excepcionales de reubicación para poder ascender hasta la VI escala:

“Con la nueva Ley me ascienden al nivel inmediato y me postergan mi ascenso y ya no tengo opción de dar evaluación hasta el 2017. Sin embargo, si de repente no me hubiera incorporado, si me hubiera quedado en la situación de los demás compañeros -los de la Ley del Profesorado, de repente del primero, del segundo nivel yo me hubiese ido al quinto o hasta el sexto nivel, entonces eso ha sido una limitación para muchos de nosotros” (Docente del grupo focal realizado el 09/12/15).

A pesar de que una proporción minoritaria de docentes provenientes de la Ley del Profesorado alcanzó la VI escala (el 3.5%), algunos docentes que provenían de la LCPM sienten que desearían haber participado en esos concursos extraordinarios, motivados por una lógica de ascenso. Este testimonio es sintomático del nivel de penetración de la sensibilidad individualista y meritocrática entre las bases del magisterio, lo que explica también el consenso que logra generar la LRM, aun a pesar de sus implicaciones estratificantes.

Además, se puede ver que una narrativa clave que legitima esta política es la lógica aspiracionista, una de cuyas aristas es el consumismo, ya que entre otras se encuentran el prestigio individual y el reconocimiento profesional. Estos rasgos en su conjunto reconfiguran un nuevo sentido de dignificación a través del desempeño, cuya cara opuesta es el rezago en el poder

adquisitivo y en última instancia la separación del cargo. La peculiaridad de esta narrativa hegemónica de la dignificación radica en que su legitimación se sustenta en el mérito individual.

De acuerdo con Chiroque, esta política que premia la remuneración según una lógica aspiracionista ha resultado funcional al cambio experimentado por el magisterio a lo largo de la implantación del modelo neoliberal, el cual terminó por atraerlo al horizonte del consumismo. El autor señala que este giro se dio entre la última huelga de alcance nacional del SUTEP en 1991 y la de 2003, en donde en medio de los aumentos salariales autorizados por el gobierno de Toledo, el magisterio se movilizó por incrementos económicos para aumentar su poder adquisitivo. Esto implicó una falta de direccionalidad de las dirigencias en su posición clasista con respecto a las bases, atraídas por el aliciente de incrementar sus remuneraciones en un contexto de depreciación crónica de sus ingresos (Chiroque 2013).

Debido a una planificación sujeta a los ciclos irregulares de prosperidad económica los salarios docentes en el Perú fueron decreciendo desde que en 1965 alcanzaron su nivel máximo con la Ley 15215, que decretó un aumento del 25% en cuatro años. Sin una sólida base que financiara dicho aumento los haberes del sector público quedaron congelados en 1967. Luego de un incremento del 48% entre 1972 y 1973 las remuneraciones reales entraron en un proceso de caída a largo plazo, caída que fue de la mano con una serie de factores como: el incremento de los precios, el aumento de la plantilla magisterial y el estancamiento de recursos reales para la educación pública (Saavedra 2004).

Hacia 1980 el paulatino retiro de la remuneración básica como proporción mayoritaria de la remuneración total cayó del 89% al 41%, aumentando así la proporción que ocupaban las remuneraciones por bonificación. Durante la década de 1990 la remuneración básica permaneció estancada, siendo los aumentos al sector público en general los que paliaron dicho estancamiento (Saavedra 2004). Esta situación se prolongó hasta la entrada en vigor de la Ley de Carrera Pública Magisterial de 2007, de acuerdo con Rodríguez: *“se congelaron los salarios ya desde los años 90, con las normas de austeridad fiscal, en fin, con las restricciones al gasto público, se congelaron los salarios entonces ya tenían los profesores un salario estancado desde entonces hasta que se implementa la LCPM”* (Entrevista realizada el 25 de septiembre de 2015).

Por otro lado, las implicaciones de esta lógica que busca los incentivos económicos a través de las evaluaciones llegan a expresarse en una simulación de la mejora de las capacidades profesionales. Retomando los testimonios del grupo focal, algunos participantes señalaron que conocen colegas que han presentado las evaluaciones para ascender en la LRM, y si bien se han hecho acreedores a los incentivos correspondientes a sus méritos, constatan que eso no se tradujo en una actividad fructífera en tales colegas pues no se ven ni productos, o actitudes colaborativas o de liderazgo. Por lo tanto, no necesariamente las evaluaciones propician una mejora en la

práctica docente, sino que se puede volver un mecanismo de ascenso desvinculado de las tareas en el aula.

En cambio, algunos miembros del grupo focal señalaron que colegas suyos que provenían de la Ley del Profesorado, que se ubican entre los 50 y 60 años de edad con una trayectoria fructífera no se han visto recompensados con su reubicación a la LRM y además se encuentran sujetos a la jubilación a los 65 años. Otros participantes expresaron que en sus investigaciones de maestría han verificado que los directores de gestión pedagógica indican que a pesar de que algunos docentes tengan maestrías y hayan logrado ascender de escala eso no se refleja en su práctica en el aula, solamente simulan una actividad productiva cuando son vigilados, pero cuando no, vuelven a sus actividades rutinarias y poco activas, de manera que se propician injusticias y desigualdades en función de la supuesta valoración del mérito que termina por volverse un mecanismo segregacionista de ascenso. Para que una evaluación integral pudiera reconocer esa trayectoria se tendría que asignar mayor peso a aspectos de logro en el aula y con la comunidad educativa:

“No siempre necesariamente aquéllos que han ascendido o que ya están con esta nueva reforma magisterial y que hacen toda una preparatoria no se trasluce eso en su praxis laboral no se ve, inclusive que cumplen su hora y se van, sin embargo los que vienen desde la ley anterior vienen trabajando y dando sus tiempos y sus espacios para poder hacer proyectos productivos en los institutos, un trabajo muy comprometido, eso es un poco el desbalance que se puede ver, inclusive cuando hemos tenido diálogos con algunos maestros dicen me siento a veces decepcionada de mi propio régimen educativo porque son tantos años de servicio y ya estoy a punto de salir y no voy a tener el acceso a poder seguirlo haciendo porque ya los años que me quedan son pocos, 6 o 7 más y ya jubilarme, o sea los grupos que ya están más avanzados de edad” (Docente del grupofocal realizado el 09/12/15.).

Este conjunto de políticas derivadas de la Ley de Reforma Magisterial paulatinamente marcan un distanciamiento de la meritocracia en su aspecto afirmativo, según el cual la elección a un puesto está determinada por las capacidades del individuo *en igualdad de condiciones* de competencia o evaluación (Sime 2012). Este carácter estratificante de la LRM tiene implicaciones más serias para los docentes que carecen de nombramiento pero que se rigen bajo un estatuto meritocrático, los contratados.

División en el magisterio y crisis de representatividad a partir de la política individualizada de remuneraciones.

Según el Artículo 76° del reglamento de la LRM (MINEDU 2016b), los profesores contratados no forman parte de la misma, a pesar de que ya vienen laborando con reglas meritocráticas. Este sector representa aproximadamente el 33% de todo el magisterio a nivel

nacional que labora en las modalidades de Educación Básica Regular, Especial, Alternativa y Técnico-productiva y suman alrededor de 160 mil (Althaus 2017; Berrios 2015). Si bien se les somete a una evaluación a cargo del director para valorar, precisamente, su desempeño y poderse mantener por dos años más en el cargo, su estatus profesional se mantiene excluido de la carrera pública docente (La República 2014b; MINEDU 2018). De esta manera se perfila un marco laboral diferenciado para los contratados, legitimado por la ley.

La tendencia a una contracción de los nombramientos observada desde el concurso de contratación y el primer concurso de nombramiento docente de 2015 se profundizó en el segundo concurso que tuvo lugar el 6 de junio de 2017. Si en el 2015 un 15% de 202 mil aspirantes a nombramiento logró superar la prueba nacional, en el 2017 sólo lo hizo un 5% de 208 mil concursantes (Educación en red 2017; La República 2015b). Al igual que en 2015 el resto de postulantes que no logró nombramiento fue canalizado al proceso de contratación. De ahí que en los últimos años se haya experimentado un incremento sostenido en el sector de docentes contratados, de un 10% a un 27%, según Teresa Tovar, ex presidenta de Foro Educativo (La República 2017).

Bajo esta lógica, la incorporación a la carrera pública termina por pasar a segundo plano porque el estatuto de contratación ya plantea un desempeño basado en reglas meritocráticas. Aunque la LRM logró unificar al magisterio dividido entre la Ley del 2007 y la de 1984, no ha unificado el estatuto de los docentes nombrados y los contratados. Dicha escisión se profundiza con la escala de remuneraciones creada *ex profeso* para los contratados, en función de su jornada de acuerdo con el Decreto Supremo 226-2015, esto con el fin de proyectar sus remuneraciones tomando como base la I escala de la LRM. Un docente bajo contrato sólo puede aspirar a percibir la remuneración de la I escala de la LRM. Como expresión del carácter residual que se le ha dado al estatus del contratado, se les otorgaron las bonificaciones a las que ya tienen derecho los nombrados, en función de la modalidad de su escuela (MINEDU 2015b).

Tabla 1. Remuneraciones diferenciadas en la Ley de Reforma Magisterial

Escala de remuneraciones (30 horas pedagógicas)			
Nombrados		Contratados	
Escala I	S./ 2,000.10	S./ 2,000.10	
Escala II	S./ 2,200.11		
Escala III	S./ 2,400.12		
Escala IV	S./ 2,600.13		
Escala V	S./ 3,000.15		
Escala VI	S./ 3,500.18		
Escala VII	S./ 3,800.19		
Escala VIII	S./ 4,200.21		
Zona rural 1	S./500	Zona de frontera	S/100
Zona rural 2	S./100	Zona de los Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro	S/300
Zona rural 3	S./70	(VRAEM)	
Unidocente	S./200	Docentes de escuela bilingüe	S./50
Multigrado	S./140	Docentes acreditados en la lengua originaria de su región	S./100

Fuente: elaboración propia con base en MINEDU (2015a, 2018)

Sin embargo, estos aumentos se demoraron. En respuesta, una organización magisterial emergente, la Asociación de Docentes Contratados de Tacna, se movilizó en el día del maestro, que en Perú se celebra el 6 de julio, en protesta por la no aplicación del aumento de 158 soles que se decretó que recibirían los contratados (Radio uno 2016). Las protestas de los contratados por la postergación del aumento prometido tuvieron cauces dispersos ya que no se canalizaron a través del SUTEP sino en cada región en donde se llegan a organizar, como en Tacna. Esporádicamente, en otras regiones se produjeron articulaciones entre las demandas de nombrados y contratados, pero a un nivel fragmentario que no alcanza proyección nacional. Así, el SUTEP se movilizó en Arequipa en demanda del incremento a sus remuneraciones, vinculándose a la demanda de los contratados, que suman 4 mil en esa región y cuya situación precaria se refleja en su ingreso inferior y en su exclusión de la LRM. Esto indica que la unidad a nivel nacional de los contratados es débil (La República 2016a).

La posibilidad de que este sector del magisterio se organice en conjunto con el sector sindicalizado es limitada. La articulación de las demandas de los contratados con el SUTEP es más solidaria que orgánica y con respecto al Colegio de Profesores, más honoraria que efectiva. La posibilidad de llegar a una articulación más estrecha entre ambos sectores del magisterio se ha diluido, como explicó Chiroque:

“Entonces, yo estoy contratado, el gremio me dice que no debo seguir, ingresar ahí y no entrar al concurso [de carrera pública magisterial], oye... no seas absurdo. Entonces el contratado simplemente no sigue la consigna gremial, por qué, porque hubo un error táctico y estratégico de la conducción gremial. Entonces eso a la larga ha ido generando una suerte de divorcio... entran en una contradicción, la gente del SUTE, cuando hay nombramientos los Sutes [regionales] hacen talleres, cursos de capacitación para preparar a los maestros para los nombramientos o para los ascensos. Entonces, por un lado, me dice no creas en esta ley, y por otro lado te preparo para que ingreses con esa ley...” (Entrevista realizada el 30 de octubre de 2015).

Además de la segregación que se perfila a partir de la división entre dos estatutos de carrera, el nombrado y el contratado, la organización sindical a su vez ha enfrentado algunos retos en su capacidad de negociación. Al inicio del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) se aprobó un capítulo adicional a la LRM¹ que regula el proceso de negociación colectiva y que termina por acotar el margen de negociación del SUTEP a compensaciones no económicas, medida que de acuerdo con Manuel Paiba, resulta inconstitucional (La República 2016b).

El objetivo de esta medida apunta a desautorizar la voz del SUTEP en la determinación de los salarios y remuneraciones, dejando el tema económico como competencia exclusiva del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía y Finanzas. Si bien este último es quien autoriza toda plaza a concursarse esto no quiere decir que ejerza una decisión unilateral, también se han desatado tensiones entre ambos ministerios, incluso en la propia legislación de la Ley de Reforma Magisterial. Sin embargo, el hecho de que el SUTEP se vea limitado en la negociación salarial con el Ministerio de Educación disminuye la capacidad de interpelación por los cauces institucionales a los que el magisterio puede recurrir.

Por otro lado, esta acotación del sindicato en los temas salariales podría tener otro propósito, dirigido a atomizar la organización colectiva del magisterio a una lógica más individualizada. Este decreto que acota al SUTEP en sus capacidades de negociación en temas económicos entró en vigor en el marco de la discusión por el aumento del piso salarial al docente incorporado a la I escala de la LRM. Tanto el SUTEP como Manuel Paiba se pronunciaron en descontento dado que los sueldos de otros sectores públicos como policías o jueces ya superaban los 2000 soles, además de que el incremento proyectado al 2018 estaría aparejado con un incremento en la jornada laboral, de 30 a 32 horas, para ampliar el tiempo ocupado en labores de gestión (Educación en red 2016). Mientras tanto el SUTEP sigue sosteniendo su propuesta

¹ Se trata de una modificación al Artículo 194° y la incorporación del Capítulo XVI al Título Quinto y la Décima Octava Disposición Complementaria Transitoria al Reglamento de la LRM: “El convenio colectivo es el acuerdo que celebran, por una parte, el Sindicato de Trabajadores Docentes Nacional o la Federación Magisterial Nacional con representación mayoritaria y, por otra, el MINEDU, con el objeto de regular la mejora de las *compensaciones no económicas*, de acuerdo con las posibilidades presupuestales.” (MINEDU, 2016b, 90, énfasis mío).

alternativa en torno al incremento salarial: equipararlo al 60% de la UIT, que supera la previsión del Ministerio de Educación de elevar el salario a 2000 soles porque la proporción de la UIT está pensada para afrontar la inflación en los precios (La República 2016b).

El hecho de que este incremento vaya aparejado a un aumento en la jornada laboral indica la consolidación de una lógica de precarización laboral, enmarcada en la subsunción formal del trabajo (alargar la jornada de trabajo para incrementar la producción), por lo tanto, para el momento en que el aumento se haga efectivo, ya estará depreciado. Los incentivos salariales por su parte se encuentran sustentados en el ascenso a través de las 8 escalas de la LRM. En este caso, el salario base opera como un aliciente para aspirar a alcanzar dichos aumentos por medio de la evaluación. De esta manera, las remuneraciones se estratifican y se legitiman bajo una lógica de estatus individual. La individualización se va insertando, tanto en la lógica laboral como en la representativa, con la pérdida de capacidad de interpelación que el sindicato está experimentando.

Conclusiones

La fijación hegemónica de sentido que la narrativa del mérito individual ha logrado, tuvo como punto de partida el momento de dislocación en donde la dignificación a través del desempeño se desplazó de la mejora continua y el reconocimiento social a la permanencia en el cargo y al estatus individual. No sólo la inoperancia que el desempeño tuvo en la Ley del Profesorado y la lógica de rendición de cuentas han contribuido a esta fijación de sentido, también se ha logrado consolidar por un consenso basado en la reconfiguración de la dignificación asociada al poder adquisitivo y al estatus individual. Sin embargo, este es un proceso que se ha visto mediatizado por la búsqueda de una política equitativa. Algunos de estos rasgos se encuentran en la lógica de unificación del magisterio que impulsó la implementación de la LRM y en los concursos extraordinarios de reubicación. No obstante, estos procesos han mostrado sus límites, como se observa en el régimen paralelo bajo el que se rigen los docentes que laboran bajo contrato, por un lado, y en el grueso de la plantilla docente emanada de la Ley del Profesorado que permaneció entre la I y la III escalas de la LRM, por el otro. Estos casos ilustran el carácter residual de los docentes que se ven inmersos en una lógica de competencia entre pares por mantenerse a flote o por superar al otro, en una carrera por situarse en la cima de la escala de la LRM. Dicha competencia se encuentra legitimada por una concepción de mérito individual.

El objetivo que impulsó la evaluación del desempeño era el de reconocer el mérito en el aula de los docentes, no sólo manteniendo la importancia de la dignificación sino también para remediar el peso asignado a la antigüedad como criterio de profesionalización. A lo largo de la consolidación de esta política la lógica de rendición de cuentas se posicionó como hegemónica, desplazando el sentido de la mejora continua por el de la permanencia en el cargo y reconfigurando el sentido de la dignificación. La plena institucionalización de esta lógica se observa en la remuneración ligada al ascenso en las escalas magisteriales y en el consenso que acarrea participar

en dichas evaluaciones de promoción. Los testimonios derivados del grupo focal permiten ver más a detalle algunas implicaciones profesionales y laborales de estos concursos. En algunos casos la evaluación no se refleja necesariamente en una mejor práctica en el aula, lo que da cabida a la simulación, como algunos participantes lo expresaron. Esto indica que el objetivo central de la política de evaluación para reconocer el desempeño requiere replantearse, en particular por la importancia de valorar el desempeño en el aula, necesidad que en su momento motivó a cuestionarse el peso asignado a la antigüedad como criterio de profesionalización.

En ese sentido, se observa cómo la simulación está estrechamente ligada con el credencialismo, pues los testimonios dejan ver que no necesariamente la acumulación de grados académicos, que es uno de los requisitos para ascender de nivel, se refleja en una práctica fructífera en el aula, o en actitudes de compañerismo o liderazgo. Otra consecuencia que se desprende de este proceso es cómo la evaluación del desempeño puede llegar a prescindir de la inserción en la carrera pública magisterial, como ya ocurre con los docentes que laboran bajo contrato. Como se señaló, el crecimiento de este sector del magisterio ha marcado una tendencia al alza en los últimos años. A su vez, dicha tendencia se empalma con la baja proporción de candidatos que logran insertarse a la carrera pública magisterial. Por lo tanto, se va configurando un proceso en donde la inserción a la carrera se rezaga con respecto al crecimiento paralelo del régimen de contrato, que no deja de estar legitimado por el mérito individual. La posibilidad de que el desempeño prescinda de la incorporación a la carrera pública magisterial implica que, como parámetro para la dignificación profesional, quede minimizado.

Asimismo, la política de evaluación ha mermado la capacidad de representación y negociación del SUTEP. Por un lado, la articulación entre el magisterio contratado y nombrado ha sido dispersa y poco articulada, por el otro, las modificaciones a la LRM terminan por acotar el margen de negociación salarial que el sindicato podría exigir al Estado. Dicha modificación reglamentaria está ligada a la determinación del piso salarial, que pasa a ser competencia de los Ministerios de Educación y de Economía y Finanzas, mientras que las remuneraciones son determinadas en función del ascenso a través de las 8 escalas de la LRM. Esto es lo que determina el papel acotado que el sindicato ocupa en la negociación y que se formaliza en el Artículo 207-A del Reglamento de la LRM, que establece las condiciones de la negociación colectiva.

Como un balance del panorama mostrado, cabe señalar que la reconfiguración de la dignificación laboral a partir del desempeño ha sido un proceso subsidiario de la posición hegemónica del desempeño como parámetro para la permanencia. La dignificación se ha venido asociando al prestigio individual y al aumento del poder adquisitivo en el marco de una constante lucha por permanecer dentro de la carrera y ascender a través de sus niveles. No obstante, también posee potencial como una narrativa capaz de dislocar el énfasis en la regulación laboral al reivindicar la importancia de factores que si bien están contenidos en la ley su operatividad se ha

visto limitada. Entre tales factores se encuentran las actitudes y productos de los docentes que tienen un impacto en los aprendizajes, entre pares y en la comunidad escolar, como dejan ver los testimonios del grupo focal. Estos criterios serían un contrapeso a los riesgos de simulación y credencialismo que se han derivado de la evaluación del desempeño.

Esto implica reelaborar dicho criterio, lo que al mismo tiempo abre una dislocación de sentido en torno a la rendición de cuentas. En tanto lógica dirigida a hacer eficientes los servicios públicos y contar con medios para verificarlos, se incorporó a la carrera pública magisterial como un criterio orientado a alentar la continua rotación de personal con base en la valoración de su desempeño. Esta finalidad eminentemente regulatoria puede reafirmar su sentido de dignificación profesional mediante la mejora continua y el reconocimiento social, un itinerario en vías de construcción.

Referencias bibliográficas

- Althaus, Jaime. 2017. «Idel Vexler: nos guste o no, han surgido nuevos líderes magisteriales». *El Comercio*, 25 de septiembre de 2017. <https://elcomercio.pe/politica/idel-vexler-guste-han-surgido-nuevos-lideres-magisteriales-noticia-460497>.
- Andina. 2015. «Más del 90% de inscritos participó en examen convocado por el MINEDU, resultados se publicarán el lunes 13 de abril», 29 de marzo de 2015. http://www.educacionenred.pe/noticia/?portada=70853&utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+educacionenred_noticia+%28EDUCACIONENRED.PE+-+Noticias%29#ixzz3njCmmp9c.
- Berrios, Milagros. 2015. «Incrementarán en 35 y 100 soles los sueldos de 117 mil profesores». *La República*, 5 de agosto de 2015. <http://larepublica.pe/impresas/sociedad/21748-incrementaran-en-35-y-100-soles-los-sueldos-de-117-mil-profesores>.
- Biglieri, Paula, y Gloria Perelló. 2011. «Los nombres de lo real en la teoría de Laclau: Antagonismo, dislocación y heterogeneidad.» *Filozofski vestnik*, 2011.
- Castel, Robert. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- . 2014. «Los riesgos de exclusión social. Una crónica del asalariado.» *Revista Internacional de Sociología* 72 (1): 15-24.
- Chiroque, Sigfredo. 2006. «Evaluación docente, integrada y concertada». *Revista Pedagógica Maestros* 12 (28): 5-8.
- . 2013. «Sindicalismo docente en el Perú: ¿refundación en el marco neoliberal?» *Reflexión e Investigación*, n.º 5: 79-94.
- Crouch, Luis. 2006. «El sector educación: estándares, rendición de cuentas y apoyo». En *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?*, editado por Daniel Cotlear, 135-81. Lima: Banco Mundial.
- Cuba, Severo. 2012. «Ley de Reforma Magisterial: entretelones y análisis de una propuesta de mejora para los docentes. Conversatorio entre Sigfredo Chiroque, Manuel Paiba, José Rivero y León Trahtemberg.» *Tarea*, n.º 81: 14-29.
- Cuenca, Ricardo. 2015a. «La construcción de consensos 2001-2006». Cambio, Continuidad y Consenso 1980-2011. Lima: Derrama Magisterial.
- . 2015b. «La educación para el desarrollo y la competitividad 2006-2011». Cambio, Continuidad y Consenso 1980-2011. Lima: Derrama Magisterial.
- Educación en red. 2016. «Aumento de sueldo mínimo de S/. 1.700 para maestros desde marzo 2017». 1 de diciembre de 2016. <http://noticia.educacionenred.pe/2016/12/aumento-sueldo-minimo-1-700-maestros-desde-marzo-2017-109854.html>.
- . 2017. «MINEDU: Sólo el 5% de maestros alcanzó una plaza de nombramiento, el resto pasará al proceso de contratación docente año escolar 2018 y 2019». 5 de noviembre de

2017. <http://noticia.educacionenred.pe/2017/11/minedu-solo-5-maestros-alcanzo-una-plaza-nombramiento-resto-pasara-proceso-136341.html>.
- La República. 2014a. «4 mil 755 docentes en el sur del país ascendieron de escala magisterial», 13 de octubre de 2014. <http://www.larepublica.pe/12-10-2014/4-mil-755-maestros-en-el-sur-del-pais-ascendieron-de-escala-magisterial>.
- . 2014b. «Más de 89 mil docentes contratados no rendirán prueba el 2015, informó el MINEDU», 18 de diciembre de 2014. <http://www.educacionenred.pe/noticia/contrato-docente/?portada=64902#ixzz3nvBk0uVL>.
- . 2015a. «Desde junio maestros ganarán 27% más tras aprobar proceso de reubicación», 17 de abril de 2015. <http://www.educacionenred.pe/noticia/?portada=72097#ixzz4SxZCIw8y>.
- . 2015b. «Menos del 15% de postulantes aprobaron examen en concurso de nombramiento docente», 9 de septiembre de 2015. <http://www.educacionenred.pe/noticia/nombramiento-docente/?portada=80286#ixzz3nueq4pNg>.
- . 2016a. «Maestros SUTEP realizan plantón en sede del Gobierno Regional de Arequipa», 7 de julio de 2016. http://www.educacionenred.pe/noticia/?portada=99687&utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+educacionenred_noticia+%28EDUCACIONENRED.PE+-+Noticias%29#ixzz4H4xOCwOn.
- . 2016b. «Decreto supremo: SUTEP no podrá negociar aumentos salariales con el MINEDU», 16 de agosto de 2016. <https://larepublica.pe/sociedad/964610-decreto-supremo-sutep-no-podra-negociar-aumentos-salariales-con-el-minedu>.
- . 2017. «Profesores contratados de colegios públicos recibirán aumento antes de noviembre», 4 de abril de 2017. <http://larepublica.pe/sociedad/1031501-profesores-contratados-de-colegios-publicos-recibiran-aumento-antes-de-noviembre>.
- Laclau, Ernesto. 2007. «Discourse». En *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, editado por Robert Goodin, Philippe Pettit, y Thomas Pogge, 1:541-47. Blackwell Publishing. <https://goo.gl/g4Q1Us>.
- Laclau, Ernesto, y Chantal Mouffe. 1985. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MINEDU. 2014a. «Presentación de la Ley de Reforma Magisterial». 2014. <http://www.minedu.gob.pe/reforma-magisterial/presentacion.php>.
- . 2014b. «180 mil docentes concursarán para reubicación en escala magisterial, anunció el Ministerio de Educación». La Educación en Red. 19 de junio de 2014. <http://www.educacionenred.pe/noticia/?portada=55735>.
- . 2015a. «Concursos Excepcionales de Reubicación en la Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Escala Magisterial». 2015. <http://evaluaciondocente.perueduca.pe/reubicacion/resultados/nacional/>.
- . 2015b. «Profesores contratados reciben aumento de sueldo y nuevas bonificaciones». MINEDU. 5 de agosto de 2015. <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=33799>.
- . 2016a. «El impulso de una carrera. Política de revalorización docente en el Perú.» Lima: MINEDU, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002630/263028s.pdf>.
- . 2016b. «Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial N° 29944». <http://www.minedu.gob.pe/reforma-magisterial/pdf-ley-reforma-magisterial/ley-reforma-magisterial-29944.pdf>.
- . 2018. «Ley de Reforma Magisterial. Remuneraciones y Beneficios». <http://www.minedu.gob.pe/reforma-magisterial/remuneraciones-beneficios.php>.
- Murrugarra, Edmundo. 2012. «La larga lucha por la dignidad profesional docente.» *Tarea*, n.º 81: 43-49.
- PRONABEC. 2014. «PRONABEC ofrece 1250 becas de Maestría en Ciencias de la Educación». PRONABEC. 24 de marzo de 2014. <http://www.educacionenred.pe/noticia/ley-de-reforma-magisterial/?portada=50884#ixzz3o0qh4RUV>.
- Radio uno. 2016. «NO HAY NADA QUE CELEBRAR: Maestros Contratados se movilizan por incumplimiento del MINEDU». Radio uno. 6 de julio de 2016. http://www.educacionenred.pe/noticia/?portada=99629&utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+educacionenred_noticia+%28EDUCACIONENRED.PE+-+Noticias%29#ixzz4H4xOCwOn.

- m_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+educacionenred_noticia+%28EDUCACIONENRED.PE+-+Noticias%29#ixzz4H4wtkaNY.
- Reguillo, Rossana. 2000. «Anclajes y mediaciones del sentido. Lo subjetivo y el orden del discurso: un debate cualitativo.» *Revista de Guadalajara* 17 (6): 1-14.
- Rivero, José. 2003. «Urgencias de la profesionalización docente en el Perú». *Revista Pedagógica Maestros* 9 (12): 10-12.
- Rodríguez, Yolanda. 2013. «Políticas educativas en la reinstitucionalización democrática del Perú. El proceso de reforma de la carrera docente (2001-2007)». Tesis doctoral, Río de Janeiro: Universidad Federal Fluminense.
- Saavedra, Jaime. 2004. «La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos.» En *Es posible mejorar la educación peruana. Evidencias y posibilidades.*, editado por Patricia Arregui, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), 181-246. Lima.
- Sime, Luis. 2012. «La meritocracia en las políticas y culturas docentes». *Tarea*, n.º 81: 50-54.
- Torffing, Jacobo. 1994. «Un repaso al análisis de discurso». En *Debates políticos contemporáneos: en los márgenes de la modernidad*, de Rosa Buenfil, 31-42. México: Seminario de Profundización en Análisis Político de Discurso; Plaza y Valdés.
- Tovar, Teresa. 2007. «Aportes para una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial: Relatoría del Seminario-taller homónimo en el Congreso. Formación Docente». *Foro Educativo* 4 (10): 27-34.
- UNESCO. 1996. «Conferencia Internacional de Educación, 45º reunión». <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001101/110168Sb.pdf>.